





НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ ЦЕНТР УКРАЇНИ

вул. Жилинська 126/23, 01032 Київ
тел.: (044) 238-6260, тел./факс: (044) 238-6259
necu@necu.org.ua, www.necu.org.ua
а/с 306

ОГЛЯД ВИКОНАННЯ ПРОЕКТІВ СПІЛЬНОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

ВИКОНАВЧЕ РЕЗЮМЕ

Автор: *Маргарита Женчук*
Фото: *Євген Компанійченко*

© Національний екологічний центр України – Київ, 2012

Дана публікація здійснена за фінансової підтримки «Air Pollution and Climate Secretariat» та Європейського Союзу. Зміст публікації є предметом відповідальності Національного екологічного центру України і не може розцінюватись таким, що відображає точку зору Європейського Союзу.



Цей звіт дозволяється копіювати або передруковувати повністю або частково з некомерційною метою без спеціального дозволу від НЕЦУ, однак, посилання на джерело є обов'язковим.

Виконавче резюме

Реалізація проектів спільного впровадження (СВ) - це гнучкий механізм у рамках Кіотського протоколу, покликаний зменшити викиди парникових газів (ПГ) за звичних умов ведення бізнесу, з одного боку, і мінімізувати витрати при скороченні викидів для країн Додатку 1, з іншого. Досвід механізму СВ, який був накопичений протягом першого періоду дії зобов'язань (2008-2012рр.), показує, що механізм досягнув своєї мети тільки частково, а саме – сприяв зменшенню витрат при виконанні зобов'язань у рамках Кіотського протоколу та Системи торгівлі викидами ЄС.

СВ став поштовхом для зменшення викидів, ініційованих «знизу-вгору» власниками об'єктів, що генерують викиди. Як результат, ряд інноваційних проектів по скороченню викидів було реалізовано. В окремих випадках механізм СВ сприяв передачі знань та технологій зі скорочення викидів ПГ. Попри це, перевагами СВ часто зловживали, і одиниці скорочення викидів (ОСВ) генерувалася проектами, які могли би бути реалізовані і без застосування механізму СВ, навіть не зважаючи на те, що критерій додатковості є головним при реалізації СВ. У зв'язку з відсутністю жорстких національних обмежень викидів, в країні вільно дозволялося видавати одиниці скорочення викидів (ОСВ) проектам без критерію додатковості, і, навіть, використовувати СВ, для експорту надлишку одиниць встановленої кількості (ОВК), в той час як попит на них є вкрай обмеженим.

Практична реалізація механізму СВ у першому періоді на міжнародному та національному рівнях продемонструвала прогалини, які потрібно виправити, щоб забезпечити відповідність екологічним вимогам СВ і продовжити використовувати механізм як інструмент скорочення викидів у другому періоді зобов'язань Кіотського протоколу.

Аналіз українських проектів СВ, що були доступні громадськості, дозволяє констатувати наступне:

- (1) базовою лінією та поняттям додатковості проекту (включаючи визначення альтернативних сценаріїв, бар'єрів, об'ємів інвестицій та аналіз загальноприйнятої практики) можна легко маніпулювати. В залежності від розробника проектного документу представлена аргументація є кращою чи гіршою. Загалом, документація проектів за Track 2 на порядок вища ніж проектів за Track 1. Та попри це, питання додатковості можна оскаржити у проектах, що реалізовувалися за обома напрямками.
- (2) Часовому інтервалу реалізації проектів СВ, а саме підтримки, схвалення та видачі ОСВ українським уповноваженим органом, бракує прозорості та послідовності. Було помічено, що окремі проекти проходять проектний цикл СВ (отримують лист-підтримки, детермінаційний звіт, лист-схвалення, верифікаційні звіти, та видаються згенеровані ОСВ) лише за декілька місяців. Також досить неочікуваним є те, що чимало проектів ініціювали проектний цикл СВ у 2011 або у 2012 рр., тоді як були реалізовані задовго до 2008 року. Власне, більше ніж 40% проектів отримали листи-підтримки (перший етап у проектному циклі СВ) тільки у 2010-2012рр., що як мінімум 3-5 років після того, як проект було розпочато. Це дозволяє припустити, що СВ на етапі реалізації не мав жодної ваги, а був використаний пізніше як додаткове джерело доходів.
- (3) Чотирнадцять з п'ятнадцяти проектів СВ, що були швидко підтримані та схвалені у 2011р. по Track 1, претендували на так звані «ранні кредити» у формі ОВК за скорочення викидів, згенерованих до 2008р. Об'єм ОВК, що були видані проектам, складає майже 30 мільйонів, що можна порівнювати з 47 мільйонами ОВК, проданих Україною через схему зелених інвестицій. Такий щедрий підхід українського уряду в розподілі ОВК пов'язаний з наявністю в країні значного надлишку ОВК. Тим не менш, застосування ранніх ОВК є досить обмеженим. Для дотримання кіотських

відповідностей, ранні ОВК не допускаються до використання в Європейській системі торгівлі викидами та не купуються урядом у приватних підприємств.

- (4) У багатьох проектах витрати на реалізацію на сьогоднішній день є вищими, ніж потенційні доходи від ОСВ і можуть складати близько 2% від загальної вартості проекту. Це особливо помітно в капіталоємних проектах, таких як енергоефективність при виробництві сталі, у промисловості, виробництві енергії та її розподілі. Це говорить про те, що роль механізму СВ у реалізації проекту була незначною. Прибутки від ОСВ можуть покрити значну частину проектних витрат тільки в окремих типах проектів.
- (5) Акредитовані незалежні організації (АНО) стикаються з конфліктом інтересів при детермінації та верифікації проектів СВ, адже обирають та оплачують їхню роботу учасники проектів. В окремих випадках якість проведеного аудиту достатньо низька з огляду на аналіз вихідних даних. Також виокремлено тенденцію, коли переважна більшість зареєстрованих українських проектів СВ була детермінована та/чи верифікована однією АНО, яку вважають найбільш «гнучкою» на ринку.
- (6) На початку звітнього періоду реалізація «по-справжньому» додаткових проектів СВ була стримана численними ризиками, пов'язаними з недостатньо розвинутим механізмом. Попри це, чимало хороших проектів були започатковані та реалізовані завдяки СВ, як от проекти з утилізації сміттового газу та шахтного метану. Коли регуляторні ризики були мінімізовані, залишилося доволі мало часу до кінця першого звітнього періоду, аби реалізувати проекти зі скорочення викидів, що залежать від СВ. Одночасно проекти, реалізація яких не залежала від коштів, вилучених від продажу ОСВ, не стикалися з такими обмеженнями чи ризиками та прогресували, витісняючи додаткові проекти та знижуючи ціни на ОСВ.
- (7) Невизначеність із другим періодом зобов'язань унеможлиблює впровадження проектів зі скорочення викидів, реалізація яких суттєво залежить від ОСВ. Попри те, що у документації більшості зареєстрованих та діючих проектів закладено генерація ОСВ після 2012, необхідність у подальших вуглецевих кредитах можна поставити під сумнів. Тим не менш, деякі проекти СВ дійсно можуть розраховувати на їхню майбутню реалізацію та функціонування, якщо вони ще не завершені.

На основі зазначених викликів, ми пропонуємо адаптувати модель СВ у другому звітньому періоді наступним чином:

- (1) Беручи до уваги неоднозначну якість і питання щодо виконання екологічних вимог чинних зареєстрованих проектів, їхня базова лінія та додатковість повинні бути переглянуті перед тим, як отримати ОСВ у другому періоді зобов'язань. Тільки ті проекти СВ, функціонування яких напряму залежатиме від прибутку проданих ОСВ, повинні залишатися проектами СВ. В іншому випадку, зазначені проблеми перейдуть у наступний період Кіотського протоколу, тобто продовжиться практика постачання на ринок ОСВ низької якості.
- (2) Проблема невизначеності критерію додатковості повинна бути вирішена. За ідеальних умов, зменшення ліміту викидів ПГ для країн-учасниць позбавить потреби у демонстрації «додатковості» проектів. Саме тому, ми рекомендуємо, дозволити приймати проекти СВ у другому періоді зобов'язань лише тим країнам-учасницям, зобов'язання по скороченню викидів яких є менші за поточні викиди. Тим не менш, з обмеженням лімітів на викиди правила мають бути жорсткішими. Доказ попереднього розгляду СВ при демонстрації додатковості є обов'язковим, іншими словами, кожен проект повинен поставити до відома національний вповноважений орган (НВО) про намір застосувати СВ на початковій стадії проекту. НВО мав би

створити перелік схвальних технологій, які б автоматично вважалися додатковими, але остаточний перелік цих технологій має затверджуватися Керівним органом.

- (3) Розрахунок базової лінії теж має бути більш чітким та прозорим, адже визначення «найбільш вірогідного сценарію» залишає достатньо місця для маніпуляцій. Беручи до уваги той факт, що СВ – це механізм для країн з визначеним лімітом викидів, який базується на історичних фактичних даних, базова лінія проекту також повинна встановлюватися за історичним принципом. Таким чином, базова лінія повинна бути визначена на рівні, що забезпечить валові скорочення викидів або так звані «атмосферні вигоди». Стандартизовані базові лінії – інша альтернатива, якою можна скористатися, аби зменшити розмитість при розрахунках базової лінії. Базові лінії повинні періодично переглядатися. Черговий перегляд, в цьому випадку, міг би бути пов'язаний з початком нового періоду зобов'язань Кіотського протоколу.
- (4) СВ проекти повинні відбуватися у рамках одного операційного напрямку на протипагу існуючим: Track 1 та Track 2. Керівний орган повинен мати важелі впливу на проектний цикл на етапі реєстрації проекту та видачі ОСВ.
- (5) Особливу увагу потрібно приділити тому, аби усунути конфлікт інтересів при роботі АНО, а саме при детермінації проектів СВ та верифікації накопичених вуглецевих скорочень. Як можливий вихід з ситуації, ми вбачаємо у тому, що призначати АНО для роботи над проектом має Керівний орган, випадково обираючи серед АНО з урахуванням виду діяльності та присутності на ринку.
- (6) Потенційний дохід від ОСВ повинно бути збільшено, аби надати можливість впровадження тим проектам зі скорочення ПГ, які б за інших умов не були реалізовані. Період накопичення ОСВ повинен бути подовженим для проектів із тривалим періодом самоокупності, чого реально буде досягнути, якщо другий період дії зобов'язань буде подовжений до 8 років, замість 5. Для утримання цін ОСВ слід вжити такі заходи: ретельний відбір, щоб запобігти проектам без додатковості та затвердження амбітної Кількісно визначеної мети з обмеження та скорочення викидів (QELRO) країнами-сторонами Кіотського протоколу.

Без радикальної трансформації механізм СВ не стане ефективним інструментом на другий період дії Кіотського протоколу у боротьбі зі змінами клімату. Сторони Кіотського протоколу разом із Наглядним комітетом СВ та, за можливості, Керівним органом повинні усунути існуючі протиріччя у механізмі якомога раніше. Усі зацікавлені сторони, а саме розробники проектів, власники проектів, покупці та трейдери ОСВ, АНО та НВО приймаючих країн, повинні усвідомити, що відновити репутацію якості екологічної складової СВ та перестати розглядати механізм як джерело додаткового грошового потоку є спільним інтересом усіх. В іншому разі, механізм припинить своє існування.